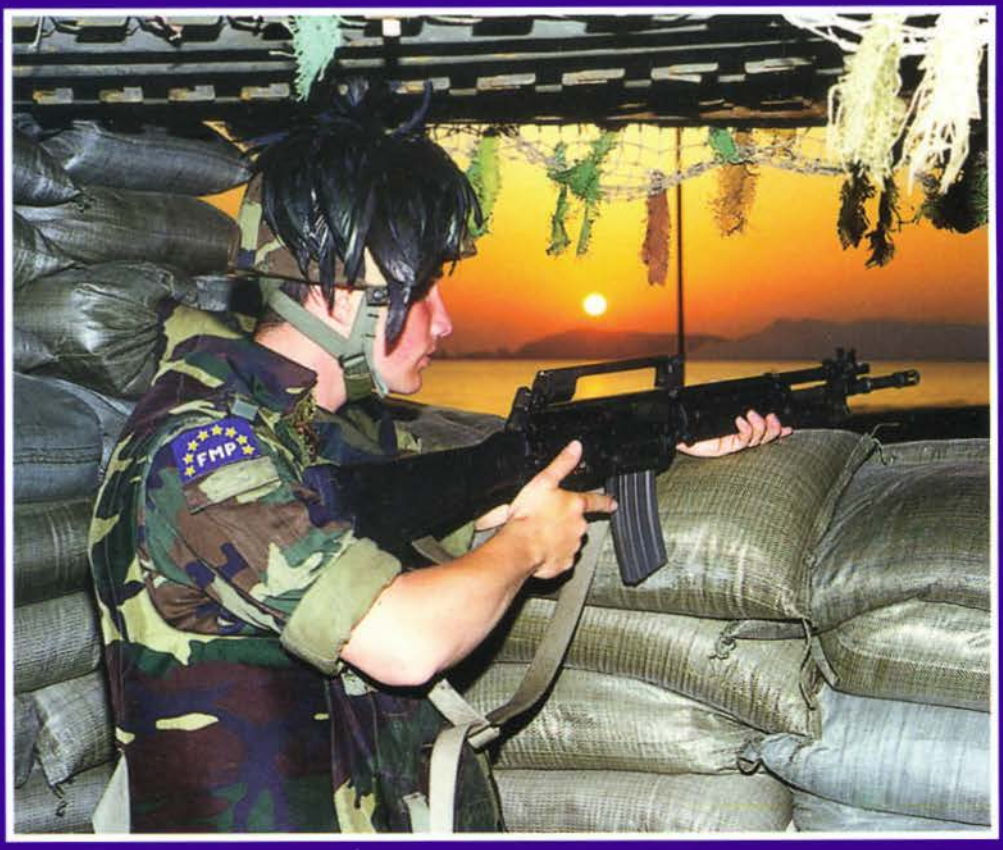
Tenente Generale Francesco Cervoni

LE CONDIZIONI POLITICO-MILITARI DELLA PACE NEI BALCANI

Il ruolo dell'Italia



RIVISTA MILITARE

RIVISTA MILITARE

Direttore responsabile:
Giovanni Cerbo

Autorizzazione del Tribunale di Roma al n.944 del registro con decreto 7-6-49

Il 14 dicembre 1999 presso l'Università degli Studi di Cassino, il Tenente Generale Francesco Cervoni, Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, ha tenuto una lezione sul tema «Le condizioni politico-militari della pace nei Balcani. Il ruolo dell'Italia». Questo fascicolo riporta il testo integrale della lezione.

RIVISTA MILITARE

Il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Tenente Generale Francesco Cervoni,
è nato a Ceprano (FR) il 16 maggio 1938.
Nominato Sottotenente di Artiglieria da montagna il 1° settembre 1958.
Laureato in Scienze Strategiche e in Sociologia - Specializzazione in Scienze Umanistiche; conosce le lingue: francese, inglese, spagnolo.
Ha frequentato i seguenti corsi militari:

- 13° Accademia Militare (138° Corso);
- Scuola di Applicazione;
- 95° Corso Scuola di Guerra.

Ha ricoperto i seguenti incarichi di Comando:

- 1960-1968 : Comandante di Plotone Reclute, Comandante di Sezione, Sottocomandante e Comandante di Batteria a. mon. (Montorio Veronese, Udine, Tarvisio, Tolmezzo, Belluno);
- 01.09.1978-03.09.1979 : Comandante Gr.a.mon. "SONDRIO";
- 15.10.1982-09.11.1983 : Vice Comandante Brigata Alpina "OROBICA";
- 23.10.1987-24.10.1988 : Comandante della Brigata Alpina "CADORE";
- 15.01.1993-19.12.1993 : Vice Comandante della Regione Militare Centrale.

Ha ricoperto i seguenti incarichi di Stato Maggiore:

- 01.08.1973-20.08.1974 : Ufficiale Addetto Ufficio "I" del C.do 4° C.A. alpino;
- 21.08.1974-30.08.1978 : Ufficiale Addetto alla 2ª Sezione dell'Ufficio Ordinamento dello SM dell'Esercito;
- 24.09.1979-31.12.1981 : Capo della 2ª Sezione dell'Ufficio Ordinamento dello SM dell'Esercito;
- 07.10.1983-22.04.1987 : Capo Ufficio RESTAV dello SM dell'Esercito;
- 23.04.1987-28.09.1987 : Capo del I Reparto dello SM dell'Esercito;
- 25.10.1988-31.03.1990 : Capo Ufficio del Capo di SM dell'Esercito;
- 01.04.1990-14.01.1993 : Capo Ufficio Generale del Capo di SM della Difesa;
- 01.01.1194-19.02.1997 : Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa.

Dal 20.02.1997 è Capo di Stato Maggiore dell'Esercito.
Ha ricevuto nel corso della sua carriera le seguenti Onorificenze:

- Cavaliere di Gran Croce dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana;
- Medaglia Mauriziana;
- Medaglia d'Argento di Lungo Comando;
- Croce d'Oro per anzianità di servizio;
- Medaglia Commemorativa per partecipazione ad operazione di soccorso alle popolazioni colpite da pubbliche calamità (Friuli);
- Medaglia Commemorativa per l'opera di soccorso prestata nel corso della guerra civile nei territori della ex-Jugoslavia;
- Grand'Ufficiale con spade dell'Ordine al Merito Melitense;
- Commendatore con placca dell'Ordine Equestre di S. Gregorio Magno;
- Cavaliere di Gran Croce di Merito del Sacro Ordine Costantiniano di San Giorgio;
- Ordine al Merito Militare di 1ª Classe Portoghese.

È sposato e ha un figlio.

LA GEOPOLITICA DELLA REGIONE

I cambiamenti nell'ambito geopolitico e geostrategico mondiale occorsi alla fine degli anni '80 vanno rimodellando un nuovo quadro internazionale, i cui contorni ed assetti di equilibrio sono ancora "in fieri" e quindi ben lungi dall'essere definiti e consolidati.

In uno scenario geopolitico, strategico ed economico in forte transizione e caratterizzato da grande imprevedibilità, la politica di sicurezza vede esaltata la sua centralità nel quadro complessivo della politica estera e la politica militare rafforza la sua funzione di strumento, non solo al servizio della difesa dell'integrità e sovranità nazionale ma, anche e soprattutto, di indispensabile contributo a sostegno della politica estera e di sicurezza del paese.

Se si osserva una carta geografica dell'Europa - un'Europa in continuo divenire, considerata la recentissima ammissione della Turchia a status di "candidato ufficiale" per l'ingresso nell'UE - si può facilmente constatare che la collocazione geografica dei Balcani rende la penisola una regione di primaria importanza strategica. Anche un'occhiata distratta mostra che essa costituisce un collegamento diretto tra due continenti, Europa e Asia, una testa di ponte verso l'Africa e possiede le chiavi del Bosforo e dei Dardanelli congiungendo il Mar Nero e l'Egeo.

Il valore strategico dei Balcani è determinato proprio dalla loro collocazione nel baricentro di vie di comunicazione che hanno avuto importanza centrale anche nei secoli passati. Ciò differenzia la penisola dalle altre regioni del mondo importanti per la loro ricchezza di risorse naturali e di giacimenti.

Incidentalmente, una di queste regioni, la penisola arabica, è in

immediata prossimità dei Balcani rendendo l'Europa sud-orientale probabilmente il più importante e delicato nodo geostrategico-politico ed economico, in una prospettiva di medio-lungo termine.

Una valutazione della collocazione geografica dei Balcani deve anche tener conto della vicinanza della penisola ai due più noti ed estesi "archi di instabilità", e proprio per questo al centro dell'attenzione della politica internazionale. Il primo che potrebbe essere descritto come "longitudinale" corre a sud della costa nord-africana, dall'Algeria fino al Golfo Persico (per proseguire fino al lontano Pakistan ed al Kashmir-Tibet). L'arco "trasversale", invece, parte dal Caucaso e arriva allo Yemen ed alla Somalia attraverso il

> **"... Una valutazione della collocazione geografica dei Balcani deve anche tener conto della vicinanza della penisola ai due più noti ed estesi "archi di instabilità", e proprio per questo al centro dell'attenzione della politica internazionale..."**

Kurdistan turco ed il nord dell'Iraq. I Balcani sono evidentemente esposti potenzialmente a tutti i rischi ed alle influenze destabilizzanti, effettive e virtuali, da parte dei due "archi".

In particolare, l'importanza strategica dei Balcani risiede nella posizione che occupano all'interno dei corridoi e tra questi principalmente in quella che può essere considerata la più importante via di comunicazione terrestre tra l'Europa, il Medio Oriente, e le rotte del petrolio in Asia e nel Caucaso: si tratta del famoso Decimo Corridoio, la via che da Germania e Austria, passando per Zagabria, Belgrado e Skopje, ha un terminale nel porto ellenico di Salonicco e un altro nella valle che dalla Morava conduce a Vadar, sul Mar Nero. Lo sviluppo di questa direttrice Nord-Sud è sostenuto da Grecia, Serbia e Russia, con l'ap-

poggio più o meno palese della Germania; un progetto al quale la diplomazia tedesca sta lavorando tenacemente da oltre un secolo, dai tempi del Congresso di Berlino alla caduta del Muro.

> "... Lo stato di necessità creato da dieci anni di instabilità e guerre balcaniche in realtà ha spinto a ricercare e sviluppare nuove vie, soprattutto attraverso l'Adriatico..."

Da sempre ambita posta in palio nel grande gioco geopolitico dei Balcani, questo asse, in cui si è vista una sorta di collegamento geografico tra i paesi ortodossi (Russia, Serbia e Grecia), non ha ancora un'alternativa concreta. La guerra nei Balcani, interrompendo proprio questo fascio intermodale di comunicazioni, prima per l'embargo e poi per gli eventi bellici, ha sottolineato ancora una volta quanto sia indispensabile il Decimo Corridoio.

Lo stato di necessità creato da dieci anni di instabilità e guerre balcaniche in realtà ha spinto a ricercare e sviluppare nuove vie, soprattutto attraverso l'Adriatico.

Una di queste è l'Ottavo Corridoio che ha l'ambizioso progetto di colle-

gare i porti della Puglia con quelli dell'Albania per poi arrivare in Turchia ed in Asia attraversando la Macedonia e la Bulgaria.

Un'altra direttrice, sempre via mare, è costituita dal Quinto Corridoio, con il collegamento tra Ancona ed il porto croato di Ploce: da qui si può andare a Nord- Est ricongiungendosi con l'Ungheria oppure scendere verso la dorsale balcanica dell'Adriatico. Sia l'Ottavo che il Quinto sono vie più costose rispetto al Decimo, ma è anche vero che con l'integrazione nel sistema dei trasporti potrebbero diventare molto competitive.

Si tratta infatti di rotabili e linee ferroviarie, di direttrici disponibili per stendere le pipeline per il gas ed il petrolio dal Medio-Oriente e dal Caucaso integrate con rotte marittime. E' evidente che lo sviluppo dei corridoi adriatici porta un beneficio immediato all'economia dell'Italia ed in particolare del Sud.

Non va dimenticato, inoltre, che queste vie rappresentano un'alternativa strategica, che al momento sfugge al controllo diretto non solo di alcuni Stati balcanici, ma anche della Russia e della Germania stesse. Ecco perché, come ho poc'anzi evidenziato, l'Ottavo Corridoio viene sostenuto dall'Italia ed anche dagli Stati Uniti e dalla Francia. Questi ultimi sono già intervenuti concretamente investendo centinaia di milioni di dollari per riammodernare l'asse stradale e ferroviario della Macedonia.

Uno dei motivi meno evidenti che ha spinto la Serbia a resistere all'ultimatum "atlantico" e quindi a subire i recenti bombardamenti della NATO è stato proprio quello di mantenere, ai confini con il Kosovo, il controllo su almeno una parte delle direttrici di collegamento tra Nord e Sud.

> **"... Quando si parla di Balcani, non si può comunque ignorare l'intricato nodo delle minoranze e dei confini..."**

Peraltro la Guerra del Kosovo ha costituito un ulteriore fattore di debolezza per il Paese più fragile della Regione, l'Albania. E' chiaro come in queste condizioni di instabilità generalizzata siano in pericolo le direttrici Nord-Sud e quelle da Ovest verso Oriente.

Sotto il profilo strategico, estremizzando i concetti, potremmo definire la Guerra nel Kosovo una battaglia per il controllo dei Corridoi, che saranno un fattore decisivo per disegnare la futura geoeconomia del continente euro-asiatico.

Quando si parla di Balcani, non si può comunque ignorare l'intricato nodo delle minoranze e dei confini. Proprio nella regione della "montagna selvosa", confini "naturali" e

confini "storici" non coincidono in particolare nei Balcani, ove la formazione degli Stati e dei relativi confini è stata determinata, lungo un secolo, dagli esiti delle guerre che dal 1870 al 1945 hanno scosso il Continente e dalle conferenze internazionali che le hanno seguite (Berlino 1878, Versailles 1919, Yalta 1945) con cui la diplomazia internazionale ha di volta in volta ridisegnato la mappa politica dell'Europa.

E' risaputo che gli accordi di Yalta hanno comportato che minoranze ungheresi vivessero in Serbia, Slovenia, Slovacchia e Romania; che la popolazione macedone fosse dislocata non solo nella Macedonia – nome peraltro contestato dai greci – ma anche in Bulgaria, in Grecia ed in Albania.

Non va poi dimenticato che in Albania vi è una forte minoranza greca. E viceversa, popolazioni albanesi vivono in Grecia, in Macedonia e nel Kosovo. Insomma, quell'inestricabile crogiolo di popoli, etnie, nazionalità e religioni che già convivevano nell'Europa balcanica sotto gli imperi austro-ungarici, ottomano e russo, si è ulteriormente complicato nel momento in cui la dissoluzione di questi imperi ha generato Nazioni e Stati i cui confini e territori erano determinati più dagli interessi di questa o quella potenza che, ovviamente, dalla volontà dei popoli.

Per comprendere meglio la situazione politico-militare nei Balcani e per capire quale sarà lo sviluppo in quest'area, sarà quindi opportuno indagare sui motivi e sugli interessi, interni ed esterni, che hanno innescato la crisi nei territori della Ex-Jugoslavia e paesi limitrofi, riesaminando sinteticamente la dinamica degli avvenimenti per verificare le aspettative delle parti in causa.

Numerosi osservatori ritenevano, sin dalla prima metà degli anni settanta, che la Jugoslavia, con la morte di Tito, fosse destinata, in tempi più o meno brevi, a "disintegrarsi" per la mancanza di un leader forte e carismatico, in grado di continuare a tenere uniti sotto il governo centrale di Belgrado la Slovenia, la Croazia, la Serbia, la Bosnia, la Macedonia e il Montenegro, nonché le provincie autonome del Kosovo e della Vojvodina.

Tutte entità nel cui ambito convivevano popolazioni appartenenti ad etnìe diverse, contraddistinte da precipue identità storiche e culturali e soprattutto segnate da drammatici retaggi storico-sociali, spesso in aspro conflitto tra loro. Basti pensare che, come affermava il Maresciallo Tito nella sua frase più famosa, "la Jugoslavia ha sei repubbliche, cinque etnìe, quattro lingue, tre religioni, due alfabeti ed un solo partito". Eppure Tito era riuscito a far convivere pacificamente, dopo la sanguinosa esperienza del 2° conflitto mondiale, i serbi con i croati ed i bosniaci con gli albanesi ed i magiari: un'impresa storicamente unica.

A ciò si aggiunga che la distribuzione delle singole entità etnico-culturali non rispettava, ad

eccezione della Slovenia, i confini delle varie regioni, dove convivevano, insieme al gruppo etnico dominante, altri gruppi socio-culturali non "etichettabili", data la loro consistenza, come minoranze etniche.

Nell'ex Jugoslavia il conflitto era comunque destinato a scoppiare a causa della difficile coesistenza tra popolazioni troppo diverse, con potenzialità altrettanto difformi: una forte diversità, aperta nel XX secolo con le due guerre balcaniche del 1912 e 1913, mai conclusa, che tuttavia non legittimava l'esplosione di un conflitto di così vaste proporzioni.

Era ormai acquisito come dato storico, pertanto, che le principali cause del conflitto risiedessero nei contrastanti interessi delle Repubbliche e non solo nell'insanabile contrasto tra le culture e le religioni diverse. Da sempre le popolazioni slave hanno nutrito il sogno di "Grande Nazione": la Grande Serbia, la Grande Croazia, la Grande Albania.

In realtà, fin dai tempi di Tito era venuta a crearsi in Jugoslavia una situazione socio-economica molto dissimile tra le varie Repubbliche. La Slovenia e la Croazia, infatti, decisamente più produttive e più vicine

"... Ma le forti connotazioni nazionaliste assunte dai governi delle Repubbliche settentrionali finirono col ridare vita alle tensioni sociali tra le diverse etnie, rinfocolando vecchi odi e rancori..."

all'Europa Occidentale, reclamavano un maggiore livello di autonomia, non solo economica, e manifestavano sempre più concreti intendimenti separatisti. Per contro, la Serbia, per vari motivi, aveva tutto l'interesse a mantenere unita la Federazione, confidando nel fatto che la classe dirigente delle Forze Armate era in gran parte di etnìa serba.

Ma le forti connotazioni nazionaliste assunte dai governi delle Repubbliche settentrionali finirono col ridare vita alle tensioni sociali tra le diverse etnìe, rinfocolando vecchi odi e rancori, tant'è che Slovenia e Croazia hanno dichiarato la loro indipendenza, con il consenso, più o meno esplicito e formale delle potenze occidentali ed in particolare di

quelle che ritenevano di poter trarre un beneficio politico ed economico dalla nascita dei nuovi Stati.

Quindi il conflitto è scoppiato e le responsabilità sono verosimilmente da attribuire, oltre che ai già citati contrastanti interessi tra la Serbia e le repubbliche settentrionali, anche alla limitata attenzione iniziale dell'Occidente in generale e, forse ancor più, al comportamento della Comunità Europea che commise un errore di sottovalutazione della situazione, formalmente sancito con il riconoscimento ufficiale della Slovenia e, soprattutto, della Croazia.

Infatti, se da una parte era logico aspettarsi che la Federazione Jugoslava avrebbe dovuto, per forza di cose, accettare la richiesta di secessione dalla Slovenia, nazione omogenea e compatta sotto il profilo etnico-linguistico e sostanzialmente "lontana" da Belgrado, doveva essere oltremodo evidente che il riconoscimento della Croazia - con forti minoranze serbe presenti sul suo territorio e nel contempo con consistenti gruppi croati soprattutto in Bosnia-Erzegovina - sarebbe stato fortemente contrastato sia da Belgrado sia dalla stessa entità serba residente in territorio croato. Ciò ha determinato l'allargamento del conflitto, che ha innescato una serie di autoproclamazioni di indipendenza a catena anche all'interno della Bosnia.

Nell'estate del 1991, allorché si registrava all'interno della Jugoslavia una pericolosa e violenta escalation di tensioni, la Comunità Europea inviava la European Community Monitor Mission (ECMM), la quale però si dimostrava del tutto impotente ad arginare il conflitto in Croazia scoppiato

a seguito della dichiarazione di indipendenza della Krajina, regione croata a maggioranza etnica serba, "una secessione nella secessione" appoggiata da Belgrado.

Dall'altro canto la ECMM, concepita come organizzazione di monitoraggio della situazione per seguire da vicino l'evoluzione della situazione militare e politica e fornire elementi di valutazione, non disponeva degli strumenti operativi necessari per esercitare una pressione sulle forze belligeranti.

Occorre attendere la primavera del 1992 perché i primi contingenti delle truppe dell'ONU venissero schierati nei territori della ex Jugoslavia quando il conflitto oramai aveva già coinvolto anche la Bosnia.

Inoltre, fino al 1995 vi fu una scarsa attività di coordinamento tra le varie organizzazioni internazionali e le varie potenze occidentali: basti pensare che mentre l'ONU e la ECMM operarono in Croazia con l'intento di trovare una soluzione pacifica dei territori occupati dalle minoranze serbe, Germania e Stati Uniti favorivano la riconquista della Slavonia orientale e della Kraijna da parte di Zagabria. Tra l'altro, i pareri nazionali dell'Unione Europea sulla vicenda vedevano posizioni fortemente differenziate, lungo un "segmento diplomatico" che vedeva ai suoi estremi la Germania pro-Croazia e la Grecia pro-Serbia.

Tutto ciò determinava ulteriori elementi di conflittualità anche nella vicina Bosnia.

Per di più, le Forze ONU di Protezione (UNPROFOR) si rivelarono inadeguate nel porre un freno all'escalation della conflittualità. Ciò risiedeva in primo luogo nell'intrinseca difficoltà delle stesse operazioni da condurre: la complessa distribuzione fisica nel territorio delle etnìe impediva di fatto di individuare una linea continua di separazione tra i contendenti, che consentisse di svolgere l'azione tipica di forze di interposizione, imponendo una deleteria frammentazione del contingente ONU. Inoltre, la inadeguata consistenza numerica delle forze ONU impediva loro di svolgere appieno il compito di protezione delle aree sensibili loro assegnate, come dimostrano i fatti di Sebrenica e Zepa. Proprio la caduta di Sebrenica può essere ricordata come il fallimento più umiliante nella storia delle operazioni di pace: peggiore anche di quanto è accaduto in Somalia.

Dal 1992 al 1994, ben quattro piani di pace fallirono, vanificando il ruolo dei mediatori che si sono avvicendati sulla scena.

Nell'agosto 1995 si raggiunse una tregua che lo stesso Karadzic, suo malgrado, dovette accettare su indicazione di Milosevic, a sua volta costretto a sottostare alle condizioni dettate dagli USA, per risollevare la situazione economica del paese.

Fu imposto, in tal modo, all'esercito del Gen. Mladic di rimuovere l'assedio a Sarajevo e di desistere dall'intenzione di occupare, dopo Sebrenica e Zepa, anche l'enclave musulmana di Goradze. Infine, il

noto "incidente" della bomba di mortaio sul mercato di Sarajevo finì per complicare ulteriormente le posizioni di per sé già critiche per la comunità serbo-bosniaca.

La decisa rappresaglia delle Forze aeree NATO, nota sotto il nome di Operazione "Deliberate Force", scattò a seguito dell'ennesima violazione di accordi e cessate il fuoco da parte delle forze serbe.

Infine, la situazione politico-militare nei territori dell'ex-Jugoslavia dopo diversi tentativi trova soluzione, dopo oltre quattro anni di conflitto etnico, con l'Accordo di Dayton – ratificato a Parigi il 14 dicembre 1995 – che oltre ad imporre una cessazione delle ostilità, getta le basi per addivenire ad un assetto politico-sociale definitivo e stabile della Bosnia.

> "... La decisa rappresaglia delle Forze aeree NATO, nota sotto il nome di Operazione "Deliberate Force", scattò a seguito dell'ennesima violazione di accordi e cessate il fuoco da parte delle forze serbe..."

Quantunque però, l'accordo, nei suoi lineamenti, facesse preciso riferimento alla sola realtà politica della Bosnia, esso era destinato ad avere, per motivi di varia natura, una valenza più allargata. Era chiaro che l'accordo, al di là degli interessi di natura politico-economica di tipo internazionale, era stato messo a punto con l'intento di conciliare le diverse aspettative delle etnie presenti in Bosnia nel tentativo di ricondurle, per quanto possibile, ad una situazione di pacifica convivenza in uno Stato caratterizzato da un accettabile livello di efficienza economico-politica. Era altresì vero che l'eventuale instaurarsi di una pace duratura nel neo-Stato bosniaco avrebbe costituito un elemento di stabilità per tutta l'area ed, in particolare, per la Croazia e la Repubblica Federale Jugoslava le cui situazioni politico-sociali interne erano caratterizzate – e, in parte, lo sono tuttora – da tensioni per alcuni aspetti connesse e interdipendenti con l'attuale realtà bosniaca.

Oggi, a quattro anni dalla ratifica dell'Accordo di Dayton, la situazione in Bosnia appare migliorata, almeno sotto il profilo della conflittualità, se non altro per la presenza ancora attiva – in Bosnia – delle Forze di stabilizzazione sotto Comando NATO e delle Missioni di Monitoraggio della UE e dell'OSCE.

A questo punto, alla luce degli ultimi avvenimenti nei Balcani, viene di interrogarsi sul futuro della Bosnia e dell'intera area, una volta che l'impegno internazionale comincerà ad essere insufficiente per tenere sotto

controllo le tensioni che tuttora permangono nei territori della ex-Jugoslavia e che quasi sicuramente non potranno mai essere eliminate del tutto.

Con gli accordi di Dayton gli USA erano riusciti ad imporre alle controparti belligeranti un piano che, oltre a non essere gradito alla comunità serba, suscitava non poche perplessità anche su taluni osservatori europei che lo giudicavano non del tutto idoneo a risolvere in maniera permanente i contrasti interetnici.

Va comunque riconosciuto agli Stati Uniti di aver voluto caparbiamente imporre una svolta alla politica europea la quale, nel privilegiare l'approccio diplomatico tendente a conciliare i diversi interessi degli Stati dell'ex Jugoslavia nonché di quelli degli stessi paesi comunitari, si era arenata nel pericoloso guado della indecisione.

Volendo mettere, comunque, in evidenza le contraddizioni, in effetti il documento presentava non poche "ambiguità" o "debolezze" che poten-

zialmente non lo rendevano molto efficace, soprattutto se ci si riferisce ad un quadro di situazione diverso da quello contingente, cioè alla capacità dei popoli interessati di gestire autonomamente il loro destino senza il sostegno delle forze e le risorse messe a disposizione dalle Organizzazioni Internazionali.

L'ambiguità più evidente risiedeva nella stessa architettura dell'organizzazione statale che l'accordo ipotizza per la Bosnia-Erzegovina; una sorta di stato federale composto da due "entità" costituite l'una, dalla parte serba della Bosnia e, l'altra, dalla Confederazione croato-musulmana, sorta nel 1994, sostanzialmente sotto l'impulso statunitense, dall'unione tra la Bosnia Centrale e l'Erzegovina.

L'altra ambiguità ha segnato inoltre Sarajevo, città multietnica per antonomasia, che in seguito all'accordo di Dayton fu abbandonata sia dalle comunità serbe che da quelle croate, che si sentivano insicure o non sufficientemente protette dalle forze internazionali contro possibili "vendette" da parte dei musulmani.

Le debolezze, invece, sono direttamente connesse all'insieme delle problematiche lasciate aperte dall'accordo e per le quali non era stato possibile definire una politica precisa circa l'iter dei provvedimenti attuativi da mettere a punto per la loro soluzione.

In particolare, mi riferisco ai problemi connessi con la definizione della linea di demarcazione tra le due entità, alla gestione delle cosiddette "zone calde" e a quello generale dell'organizzazione delle elezioni.

> **"... In sintesi, l'accordo di Dayton si configurava già in partenza come una soluzione intermedia ai fini della convivenza pacifica definitiva tra le popolazioni bosniache..."**

In sintesi, l'accordo di Dayton si configurava già in partenza come una soluzione intermedia ai fini della convivenza pacifica definitiva tra le popolazioni bosniache. Ed appariva oltretutto chiaro che sarebbero stati necessari ulteriori interventi per ottenere lo sganciamento progressivo dell'impegno internazionale e la riconduzione della soluzione politico-sociale ad una situazione gestita e controllata in modo autonomo dalle controparti interessate.

Oggi, a quattro anni dalla firma dell'Accordo, benché siano stati avviati tutti i provvedimenti, lo stato di avanzamento dei progetti risulta in ritardo rispetto alle scadenze prefissate. E tra questi quello di maggiore risalto internazionale riguarda l'individuazione e la cattura dei criminali di guerra.

Probabilmente si è voluto in parte evitare una eccessiva pressione psicologica sull'opinione pubblica serba, che avrebbe ulteriormente esacerbato il clima già teso creatosi soprattutto nel corrente anno. Infatti, la destituzione del Presidente della Repubblica Serba di Bosnia , Poplasen, da parte dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite, Westendorp, per violazione dell'Accordo di Pace, e la decisione sull'arbitrato di Brcko avevano reso la situazione quasi esplosiva. Tali misure, senza dubbio necessarie, irrigidiscono il "disegno" di Dayton, alimentando quella instabilità nel governo che blocca di fatto qualsiasi possibilità di ripresa economica, indispensabile per un consolidamento della situazione politica.

In sintesi, si può affermare che, per quanto l'implementazione dei provvedimenti sia a buon punto, il miglioramento, molto lento, nei rapporti interetnici tra le comunità, invece, registra un lieve progresso non ancora sufficiente per dichiarare la regione "stabilizzata" politicamente; ciò in quanto, se nel corso di questi ultimi anni non si sono registrati significativi episodi di violenza conflittuale, il merito è sicuramente da attribuire sostanzialmente all'azione dissuasiva svolta dalla presenza delle Forze multinazionali.

Per quanto attiene alla Repubblica Federativa di Jugoslavia, dopo che Milosevic fu costretto a firmare gli accordi di Dayton, dovette accogliere più di 150.000 profughi a seguito della riconquista da parte della Croazia dei territori della Krajina e provvedere alla loro ridislocazione principalmente in Vojvodina e nella parte settentrionale del Kosovo, creando non pochi problemi di convivenza con le popolazioni locali.

Inoltre Milosevic si era reso conto di non poter più contare sull'appoggio incondizionato di Yeltsin, che aveva seri problemi interni di natura politica ed economica.

Come contropartita, però, Milosevic aveva ottenuto il riconoscimento ufficiale della Repubblica Federale Jugoslava nella configura-

zione attuale, garantendosi il sostegno formale da parte delle Organizzazioni Internazionali contro eventuali altre aspirazioni "indipendentistiche" da parte delle provincie interne: in particolare del Kosovo, il quale, anche sotto la spinta della vicina Albania, sembrava non volersi più accontentare di semplici concessioni sul piano delle autonomie locali.

Nonostante tale formale riconoscimento, Milosevic appare lungi dall'aver risolto i non pochi problemi riguardanti la situazione interna: la ripresa dell'economia, il mantenimento della leadership politica, i rapporti con il Montenegro e la ex Repubblica Federale Jugoslava di Macedonia, infine la compromessa situazione nel Kosovo, specialmente dopo i 73 giorni di bombardamenti della NATO e la successiva assunzione di responsabilità da parte della forza di pace KFOR.

Non vi è dubbio che in Kosovo era in atto da tempo un'operazione di cosiddetta "pulizia etnica" perpetrata dalle milizie serbe per costringere con ogni mezzo la popolazione di etnia albanese ad abbandonare il territorio.

Il motivo ispiratore della politica serba in Kosovo non sembra comunque discostarsi di molto da quella attuata sin dall'inizio delle ostilità nel '91 nella Ex-Jugoslavia: in effetti Milosevic stava cercando, con ogni mezzo, di porre fine al processo di disgregazione della Repubblica Federale di Jugoslavia, anche per evitare che, dopo il Kosovo, si facesse strada verso la FYROM il progetto della Grande Albania.

La questione è inoltre complicata dall'importanza storica e nazionalistica attribuita al Kosovo dai Serbi, il cui nome risale alla località Kosovo Polje (cioè Piana dei merli) sede di una storica battaglia tra gli eserciti del regno serbo e dell'impero ottomano nel 1389, e Pristina, sede del Sovrano della Serbia da Re Stefano Dusan alla prima metà del secolo scorso.

Milosevic si era illuso, con il riconoscimento ufficiale della sovranità di Belgrado nel 1995, di avere carta bianca per trattare la "questione Kosovara" senza doverne rendere conto al mondo esterno, a meno dell'ONU. A questo proposito rammentava il similare trattamento subito dalle popolazioni serbe della Krajina nell'agosto del 1995 da parte delle forze croate, senza alcun intervento concreto della comunità internazionale, al di là delle formali condanne.

Il motivo ultimo e scatenante dell'ondata di repressione è da ricercare nel contesto delle trattative interrotte di Rambouillet e di Parigi nello scorso fabbraio-marzo. La mancata accettazione delle condizioni da parte serba risiede sostanzialmente in tre punti:

- in sostanza, nel riconoscimento della sovranità di Belgrado sul Kosovo, si contemplava la concessione all'etnia albanese di una forma di autonomia che poteva innescare un successivo processo di secessione in piena regola;

- si violava di fatto la sovranità della Serbia prevedendo l'occupazione di una fetta del suo territorio, il Kosovo, da parte di forze militari "straniere";
- non aveva piena valenza giuridica, in quanto avanzata da un organismo, la NATO, che operava senza uno specifico e preventivo mandato delle Nazioni Unite.

Inoltre il proposito di difendere la causa degli albanesi del Kosovo, per quanto "nobile" oltre che perseguire scopi di carattere umanitario, senza dubbio ne ha veicolato altri che preludono obiettivi di carattere strategico-internazionale.

Per contro non si può non notare una certa "miopia" politica nell'atteggiamento intransigente di Milosevic: una mera azione di controllo del territorio del Kosovo orientate esclusivamente all'individuazione ed all'eliminazione dei guerriglieri dell'UCK ed al mantenimento in loco della popolazione, senza alcuna forma di repressione nei confronti di essa, avrebbe certamente costituito un freno all'escalation degli attacchi della NATO. Emerge allora l'ipotesi che forse Milosevic intendesse portare avanti un disegno politico, che contemplasse l'abbandono da parte dell'etnia albanese della sola parte meridionale del Kosovo, notoriamente più povera, per mantenere il possesso di quella settentrionale, ricca di giacimenti minerari e più sviluppata industrialmente, e soprattutto di Pristina per l'indubbio simbolo storico. Di certo, però, c'è stata, da parte serba, una sottovalutazione della propria intrinseca debolezza politica e militare, soprattutto alla luce del supporto effettivo, abbastanza aleatorio sul piano concreto, che la Russia si trova in grado

di dargli.

Si arriva così, nel marzo scorso, ai raid della NATO contro la Repubblica Federale Jugoslava ed al successivo spiegamento delle forze multinazionali in giugno.

Dalla ricostruzione degli eventi e dall'analisi della situazione si evince che la situazione nella pressoché totalità della ex Jugoslavia non è ancora totalmente sotto controllo. Ciò significa che non sono stati rimossi tutti gli ostacoli di natura politica, sociale e culturale alla base dell'origine della conflittualità. Pertanto, risulta alquanto difficile pensare, almeno nel breve-medio termine, ad un ritorno ad una "normalità" priva di tensioni e caratterizzata dalla convivenza pacifica tra le diverse comunità etniche.

> **"... Pertanto, risulta alquanto difficile pensare, almeno nel breve-medio termine, ad un ritorno ad una "normalità" priva di tensioni e caratterizzata dalla convivenza pacifica tra le diverse comunità etniche..."**

E' chiaro che ci si trova di fronte ad una pace le cui condizioni sono state imposte con la forza, recepita dai serbi come una sorta di resa incondizionata ed in un certo senso "non meritata".

Ovviamente, stante la complessità del quadro politico della situazione venutasi a delineare, è pressoché impossibile dire con certezza cosa potrà avvenire nel prossimo futuro nei territori della ex Jugoslavia.

Inizierò ad esaminare le realtà riguardanti il futuro della Slovenia, della Croazia e della Bosnia, per poi passare a delineare quello della nuova Repubblica Federale di Jugoslavia, della Macedonia e dell'Albania.

La **Slovenia**, coinvolta solo in maniera marginale nel conflitto, è l'unico Paese che si possa dire ormai completamente "normalizzato" ed avviato verso un processo di integrazione europea. In un futuro relativamente prossimo, dovrebbe entrare a far parte integrante della UE e della NATO, organismi ai quali ha già chiesto di essere ammessa e, al momento, non sembrano sussistere grossi ostacoli al suo ingresso. Già membro del Consiglio d'Europa, dovrebbe entrare a far parte dell'Unione Europea nel giro di pochi anni. Per quanto attiene all'ingresso nell'Alleanza Atlantica non è da escludere che possa accadere contestualmente a quello della Romania.

In Croazia, con l'inizio del 1998, è scaduto il mandato dell'Amministrazione Transitoria delle Nazioni Unite per la Slavonia Orientale (UNTAES), con conseguente ritiro del Contingente. In virtù di

tale provvedimento, la Croazia ha acquisito la completa sovranità su tutto il territorio nazionale. Nel contempo ha dovuto accettare la presenza di una missione dell'OSCE, la quale, coadiuvata dalla missione di monitoraggio della UE (ECMM), avrà il compito di seguire la situazione politico economica del Paese, con particolare riferimento a ciò che attiene al rispetto delle cosiddette "libere istituzioni".

Una sorta di sovranità "assistita" che dovrebbe favorire da una parte il rientro nei territori della ex Repubblica Serba della Kraijna delle comunità serbe espulse e dall'altra promuovere la collaborazione pacifica tra comunità croate e serbe in tutte le suddette aree ed in particolar modo in Slavonia Orientale. In poche parole, l'OSCE, oltre che svolgere un'azione "deterrente" e scoraggiare qualsiasi tentativo di rivalsa delle comunità locali croate sulle minoranze serbe, dovrà certificare il rispetto delle libere Istituzioni e la buona amministrazione del governo croato, quali lasciapassare per l'ingresso del Paese in Europa prima ed eventualmente nella NATO.

Il rientro dei profughi serbi, circa 150.000, nelle sedi di origine della Kraijna e della Slavonia Occidentale e di quelli croati nella Slavonia Orientale costituiscono il problema principale per il governo di Zagabria, soprattutto alla luce dell'incertezza politica per l'attuale presidenza interinale del Paese, determinatasi con la prematura scomparsa del Presidente TUDJMAN lo scorso 11 dicembre. E' un momento di svolta. TUDJMAN, artefice dell'indipendenza croata, era riuscito a consolidare un sistema che identificava in lui lo stato

ed il suo partito: ma come fece TITO, non ha lasciato nessun erede designato. Ora quindi la Croazia si trova a fronteggiare un bivio: deve scegliere tra l'avvio di un concreto processo di democratizzazione e di avvicinamento all'Europa oppure il ritorno al "marasma balcanico" con la radicalizzazione dello scontro politico interno e la riacutizzazione delle spinte estremistiche di chi pensa ancora ad una possibile annessione dell'Erzegovina.

Si ha comunque motivo di ritenere che la Croazia abbia buone possibilità di riuscire nell'intento. Per quanto attiene alla crisi del Kosovo, Zagabria, ancorché non coinvolta nella crisi né sotto il profilo politico-militare né sotto l'aspetto umanitario, ha visto considerevolmente aumentato il proprio peso strategico nella regione in conseguenza del ridimensionamento della Repubblica Federale Jugoslava.

La **Bosnia-Erzegovina** è lo Stato in cui la situazione appare più complessa, sia dal punto di vista strutturale che politico. Si pensi che, se le Forze Internazionali della SFOR dovessero ritirarsi senza alcun criterio di gradualità, si potrebbe assistere ad una ripresa delle ostilità, specie nelle aree in cui la tensione politica è abbastanza elevata come Mostar, Sarajevo, Brkco o Doboj, con una probabile estensione della conflittualità alle aree viciniori. Però, sono dell'avviso che qualsiasi ipotesi circa il futuro della Bosnia debba essere valutata sulla base di un quadro di situazione caratterizzato dalla progressiva diminuzione della presenza internazionale, militare e politica, prima di poter pensare che il paese possa essere in grado di amministrare il suo destino autonomamente.

Il cosiddetto "fattore musulmano" rende articolata e complessa la situazione. Come ricorderete, nel primo periodo di conflittualità in Bosnia, i musulmani hanno rappresentato il "nemico" per eccellenza, sia per i croati dell'Erzegovina che per i serbi. Si pensi a quanto è avvenuto nelle due città simbolo di questo scontro: Mostar e Sarajevo. Per alcuni analisti, il problema della convivenza multietnica in Bosnia è risolvibile solo se si trova una soluzione per la presenza dei musulmani, in quanto essi rappresentano per un verso l'elemento "aggregante" e caratterizzante della centralità dello Stato bosniaco e per l'altro "disgregante", in quanto da essi e dalle difficoltà di coesistenza degli stessi con le altre etnìe viene la spinta che tende a proiettare i serbi verso Belgrado e i croati verso Zagabria. Secondo taluni, quello dello smembramento

della Bosnia potrebbe al limite costituire una soluzione al problema, con l'assenso delle Organizzazioni Internazionali, con l'Erzegovina annessa come Stato confederato alla Croazia, la Repubblica Srpska parte integrante della Repubblica Federale Jugoslava e la Bosnia ridimensionata alla sola parte centrale come Stato indipendente.

Una soluzione, questa che, per quanto possa apparire molto ipotetica, sarebbe bene accetta dai serbi e dagli Erzegovini che opterebbero quasi certamente per l'annessione alla Croazia, da loro considerata la vera madrepatria. Al contrario, i bosniaci musulmani sarebbero contrari allo smembramento che rappresenterebbe la sanzione ufficiale dell'inizio di un pericoloso isolamento politico, economico e sociale.

> **"... Comunque, ad oggi, il quadro di situazione dovrà per forza di cose mutare, in quanto non è pensabile che la presenza internazionale possa mantenere l'attuale consistenza ancora per molto tempo..."**

Comunque, ad oggi, il quadro di situazione dovrà per forza di cose mutare, in quanto non è pensabile che la presenza internazionale possa mantenere l'attuale consistenza ancora per molto tempo. Gli stessi americani hanno già fatto capire di aver fatto troppo per la causa bosniaca

e che pertanto dovrà essere l'Europa ad occuparsi del futuro della Bosnia.

Per quanto riguarda le ripercussioni della crisi del Kosovo, l'intervento militare contro la Repubblica Federale Jugoslava ha portato sul piano politico-sociale ad un generico peggioramento dei rapporti dei Serbi di Bosnia con la Comunità Internazionale ed ha inciso negativamente anche sul piano economico privandoli del loro partner commerciale principale.

Tale progressivo peggioramento delle condizioni di vita della popolazione contribuirà ad aumentare il senso di frustrazione dei Serbi nei confronti di altre etnìe, con ripercussioni negative sulla già limitata integrazione sociale tra i Serbi di Bosnia e la Federazione di Bosnia-Erzegovina.

Inoltre la componente croata ha preso spunto da questa situazione per riaffermare quelle rivendicazioni indipendentiste, con conseguente distacco dei croati dalle Istituzioni comuni.

La **Repubblica Federale Jugoslava** esce dal conflitto per il Kosovo fortemente provata sul piano economico-sociale e, soprattutto, su quello politico-istituzionale. La leadership del Presidente Milosevic è sottoposta ad attacchi sempre più diretti e crescenti, anche da parte della popolazione serba della Jugoslavia. Al momento, tuttavia, la sopravvivenza dell'attuale leadership non appare immediatamente in pericolo. Al riguardo, ferma restando la determinazione dell'Occidente a subordinare il proprio aiuto alla destituzione di Milosevic, si ritiene che l'arrivo dell'inverno determinerà un ulteriore e pesante indebolimento della già delicata situazione economico-sociale.

> "... In Kosovo la comunità internazionale, se da un lato ha formalmente sancito la sovranità della Federazione Jugoslava sulla provincia, dall'altro ha di fatto esautorato Belgrado dall'esercizio delle prerogative fondamentali di detta sovranità..."

A ciò si aggiungano le tensioni che si stanno materializzando nella provincia del Vojvodina, dove l'etnia ungherese cerca di capitalizzare l'effetto Kosovo per ottenere il ristabilimento delle condizioni di autonomia, che ne hanno caratterizzato lo status politico-amministrativo fino al 1989. Inoltre l'Ungheria si dimostra intenzionata a sostenere le odierne rivendicazioni della minoranza magiara in modo ben più diretto ed aperto che nel passato.

Peraltro, è dal Montenegro che provengono i più concreti ed immediati pericoli per un riesplodere della conflittualità nei Balcani, con una aperta minaccia alla stabilità della Federazione Jugoslava. Il Presidente montenegrino Djukanovic infatti, mentre continua a sfidare le autorità federali, rifiutando di riconoscerne la legittimità, incrementa la pressione su Belgrado per imporre una rinegozazione dei rapporti tra Montenegro e Serbia.

Questo progetto è comunque caratterizzato da una sostanziale ambiguità. Infatti pur non spingendo per una vera e propria indipendenza, sostiene la necessità di una revisione costituzionale che di fatto attribuirebbe al Montenegro la prerogativa della piena indipendenza. Esso sembra più configurarsi con una strategia di più "ristretto" e "immediato" respiro volta a concorrere alla caduta politica di Milosevic.

In Kosovo la comunità internazionale, se da un lato ha formalmente sancito la sovranità della Federazione Jugoslava sulla provincia, dall'altro ha di fatto esautorato Belgrado dall'esercizio delle prerogative fondamentali di detta sovranità, con una presenza militare e civile che tra l'altro sembra non ancora in grado di assicurare il mantenimento dell'assetto multi-etnico della provincia.

Ciò incide ulteriormente sulla già precaria credibilità della concezione multi-etnica degli Stati balcanici che fa perdurare nel tempo sia la precarietà derivante dall'assenza in Kosovo di una "legittima" autorità politica ed amministrativa, sia soprattutto la carenza di autorità giudiziarie e di relative strutture. Il problema del Kosovo ritengo sia destinato a rimanere insoluto ben oltre il medio periodo.

Nella **ex-Repubblica Federale Jugoslava di Macedonia**, la crisi del Kosovo ha rappresen-

tato inizialmente un concreto fattore di tensioni interne per le possibili ripercussioni che il massiccio afflusso di profughi albano-kosovari avrebbe potuto avere sui delicati equilibri etnici della Repubblica, di cui un terzo è di etnia albanese. Tuttavia, per ora, tali ripercussioni non si sono concretizzate, soprattutto perchè la componente albanese della Macedonia ha accuratamente evitato di farsi coinvolgere in una recrudescenza di radicalismo antimacedone. Tale atteggiamento è da ricondursi al fatto che la componente albanese della popolazione risulta sostanzialmente integrata nella struttura politica, economica e sociale del Paese.

Nel complesso la situazione interna macedone è caratterizzata da una difficile coesistenza di forze politiche rappresentative di interessi antitetici, sempre sulla linea di rottura di delicati equilibri di ordine politico, sociale, etnico, religioso ed economico.

Nell'ambito balcanico, l'**Albania** rappresenta un caso del tutto particolare: il caso di un Paese che, nonostante l'impegno della comunità internazionale per il suo sviluppo, continua ad evidenziare un livello di disgregazione sociale tale da poter essere considerato antitetico con l'obiettivo della creazione di una società civile e democratica.

Paradossalmente, la crisi del Kosovo ha rappresentato un momento di stabilizzazione per la realtà albanese, in quanto ha imposto alle forze politiche contrapposte una pausa di riflessione, ha portato sul territorio una consistente presenza militare multinazionale con vantaggi economici ed ha proiettato il Paese al centro dell'attenzione della comunità internazionale.

Rimane peraltro il fatto che tale momento di stabilizzazione è stato fortemente strumentale e dettato dalla situazione contingente. Esso pertanto non ha inciso sulle cause profonde della disgregazione albanese, anzi nel medio termine probabilmente si potrebbe registrare una recrudescenza della tensione politica e sociale in conseguenza della interruzione dei benefici politici ed economici indotti dall'emergenza e dall'ulteriore incremento della criminalità organizzata.

Ciò che accadrà nei prossimi anni in Europa orientale, insieme a quella centrale influenzerà, infatti, in modo determinante il futuro dell'intero continente europeo. E' in quest'area, ed in particolare nei Balcani, che oggi si concentrano i principali problemi di sicurezza, come dimostrano la Bosnia, il Kosovo e l'Albania; è allargandosi ad Est ed al Centro Europa che Unione Europea e NATO costruiranno a cavallo del secolo una nuova identità; ed è nell'Europa orientale e centrale, nel superamento delle molte divisioni imposte dalla storia, che può avvenire oggi quel processo di unificazione culturale e politica che l'Europa insegue da secoli.

LA DIMENSIONE POLITICO-MILITARE ED IL RUOLO DELL'ITALIA

Le Nazioni occidentali devono sviluppare una strategia comune integrata ed "a tutto campo" nei confronti degli stati balcanici. Questa strategia dovrebbe essere predisposta in primo luogo per stabilizzare la regione ed in secondo luogo per ancorarla definitivamente alle istituzioni politiche, economiche e di sicurezza europee ed atlantiche. Ma dirò di più: è necessario che tale strategia diventi un punto prioritario nell'agenda politica comunitaria.

Se ciò non avverrà, l'Europa si troverà molto probabilmente a dover registrare, nel prossimo futuro, ulteriori e più destabilizzanti emergenze nei Balcani, che potrebbero minacciare la pace e la stabilità dell'intero Vecchio Continente. Le diverse problematiche balcaniche sono tra loro strettamente interconnesse e richiedono una strategia regionale che integri tre dimensioni: quella politica, quella economica e quella di sicurezza e difesa.

Mi soffermerò sinteticamente sulle prime due, per dare successivamente spazio a quella di diretto interesse dell'odierno incontro.

Per la **dimensione politica** è possibile individuare sei obiettivi principali:

- **il primo** riguarda la soluzione pacifica del problema "Kosovo". I problemi ancora aperti – rientro dei rifugiati e dei profughi, ripristino di una efficiente amministrazione locale, ricostruzione dell'economia, disarmo dell'UCK, garanzia dei diritti e salvaguardia della minoranza serba rimasta nella provincia – impongono l'individuazione di opzioni sostenibili nel breve-medio termine che influenzeranno sicuramente l'evo-

luzione della situazione nel lungo periodo ed in particolare verso la ricercata indipendenza;

- **il secondo** riguarda la stabilizzazione e la democratizzazione dell'Albania. E' un problema che, se non affrontato e risolto con la massima determinazione, potrebbe determinare ulteriore instabilità in Kosovo ed in Macedonia, rinfocolando i sentimenti di "pan-albanismo", ancora fortemente presenti nel Paese delle Aquile. Il permanere dell'attuale situazione di dissesto politico-economico costituirà un grosso ostacolo alla stabilizzazione dell'intera regione;
- **il terzo** riguarda la stabilizzazione della FYROM. Il problema principale del giovane Stato è dato proprio dall'esigenza di integrare maggiormente la consistente componente etnica albanese nella vita politica ed economica della nazione;
- **il quarto obiettivo** riguarda la democratizzazione della Serbia. E' un punto cruciale: fino a quando la Serbia non raggiungerà un accettabile livello di integrazione con le istituzioni europee e regionali, costituirà sempre un elemento attivo di instabilità nell'area;
- **il quinto** riguarda il consolidamento delle riforme e della democratizzazione in Montenegro. Un consolidamento che è necessario nell'intento di far conseguire una più concreta autonomia sempre nell'ambito di una riformata Confederazione Iugoslava, scon-

> **"... Il principale strumento per realizzare questa sovrastruttura di sicurezza è e continuerà ed essere nel breve-medio periodo la NATO..."**

giurando quindi ogni tentativo di conseguimento di una piena indipendenza;

- **il sesto obiettivo**, correlato ai cinque precedenti, si riferisce alla più generale e definitiva stabilizzazione del sud-est europeo, riferendomi per tale area segnatamente a Slovenia, Romania, Bulgaria e Croazia.

Appare evidente la stretta correlazione che esiste tra questi obiettivi, un legame che non ne consente una soluzione "step by step", ma piuttosto una coerente ed integrata nelle misure da adottare.

In merito alla **dimensione economica** dirò brevemente che al più presto è necessaria l'implementazione di un piano completo per la ricostruzione e lo sviluppo della regione balcanica. Al riguardo l'Unione Europea ha avviato uno specifico programma multisettoriale, meglio noto come Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale.

Il progetto intende delineare un quadro di nascita socio-economica

basato su 3 "tavoli" – democratizzazione e diritti umanitari, ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione ed infine sicurezza e difesa – un processo che ricalca lo stesso che nel lontano 1975 ad Helsinki fu avviato con i 3 "cesti" della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa tra Europa ed URSS.

Un altro aspetto importante è dato dalla cooperazione regionale tra le nazioni balcaniche. Più le diverse economie nazionali saranno tra loro legate, più grande sarà, per i paesi stessi, la spinta a cercare una cooperazione sempre più stretta.

Complementarietà delle diverse iniziative regionali, coordinamento tra i vari Stati per il conseguimento di obiettivi comuni e sempre più stretto legame tra la cooperazione regionale ed il processo di allargamento dell'Unione, ritengo che siano tre aspetti determinanti nella specifica dimensione.

La **dimensione sicurezza**.

E' il terzo e fondamentale pilastro della strategia occidentale dei Balcani. Fondamentale in quanto costituisce un vero e proprio "scudo di protezione" che consente e consentirà alle nazioni balcaniche di far avanzare i progressi economici e le riforme politiche.

Il principale strumento per realizzare questa sovrastruttura di sicurezza è e continuerà ed essere nel breve-medio periodo la NATO.

Nel lungo periodo potrebbe subentrare la forza della costituenda Difesa europea, che proprio qualche giorno fa (°), ad Helsinki, ha registrato la sanzione formale dei Capi di Stato e di Governo a quanto i Ministri della Difesa e degli Esteri dei 15 hanno concordato il 15 novembre scorso a Bruxelles.

L'Unione Europea ha deciso, infatti, di dare concretezza al concetto di ESDI, in primo luogo con lo scioglimento della UEO che diventa il braccio militare della UE: si è iniziato con il far coincidere la carica di Alto Rappresentante della Politica Estera e di Sicurezza Comune della UE (il famoso Mr. PESC) con quella di Segretario Generale della UEO, nominando lo scorso 24 novembre Javier SOLANA quale successore del portoghese José CUTILEIRO.

In secondo luogo si avvierà la costituzione di formazioni integrate europee, da dedicare specificamente allo svolgimento di missioni tipo Petersberg.

Ecco quindi che in futuro, sulle unità operanti nei Balcani, potrebbe non più sventolare la bandiera con la stella della NATO, bensì quella con le 12 stelle della UE.

(°) 10 e 11 dicembre.

Nel frattempo la NATO dovrebbe cercare di adottare la stessa politica che ha messo in atto con successo con i Paesi dell'Europa centro-orientale, proiettando stabilità anche nella regione balcanica.

E' anche vero che la critica situazione politica ed economica dei Paesi balcanici costituisce un grosso ostacolo alla politica di partenariato adottata dalla NATO nei confronti dei citati paesi centro-orientali.

Facendo una rapida analisi di quanto è accaduto nel conflitto del Kosovo, appare evidente una nuova dinamica dell'equazione sicurezza nel Teatro balcanico.

Infatti, prima dello scoppio della crisi kosovara, la NATO aveva adottato un approccio sostanzialmente graduale al problema dell'allargamento. Nel summit di Washington dello scorso aprile la NATO ha stabilito di non procedere ad ulteriori inviti per nuovi membri, nonostante le forti pressioni ricevute: ha invece offerto a 9 nazioni europee un Piano d'Azione per l'ingresso nell'Alleanza, il cosiddetto Membership Action Plan (MAP), predisposto per sostenere quelle nazioni che vogliono raggiungere lo standard previsto per poter entrare a far parte dell'Alleanza.

Va però detto che la positiva conclusione della guerra in Kosovo ha generato forti aspettative nella regione. Infatti molte nazioni hanno subito considerevoli danni economici a causa della guerra; alcuni governi hanno inoltre dovuto fronteggiare un'opinione pubblica contraria alla campagna aerea condotta dalla NATO. Ed avendo comunque sostenuto l'Alleanza affrontando un consistente rischio politico, tali Paesi aspettano ora "il compenso" per il sacrificio ed il sostegno assicurato: è il momento di riscuotere i "dividendi della pace" e l'ingresso nella NATO è, per la maggior parte di queste nazioni, il massimo obiettivo conseguibile.

E' ovvio che non è pensabile un allargamento "tout court" dell'Alleanza ai Paesi del sud-est europeo, pena un pericoloso indebolimento della coesione organizzativa e decisionale dell'organizzazione politico-militare.

Ma è anche vero che la NATO può utilizzare questa forte aspirazione come leva incentivante per le nazioni interessate a superare nel più breve tempo possibile le maggiori carenze, dimostrando di saper assumere e sostenere le responsabilità ed i compiti derivanti dall'ingresso nell'Alleanza Atlantica.

In definitiva i MAP delineati a Washington potrebbero essere la chiave di volta per guidare definitivamente le nazioni balcaniche fuori dalla crisi, inserendole in un coerente quadro di cooperazione politico-militare.

In tale contesto l'Italia ha un ruolo importante.

Se si guarda una carta geografica dell'Europa, così come risulta chiara l'importanza dei Balcani, risulta altresì evidente come l'Italia sia ad un tempo la zona

di contatto e l'intersezione delle tre dimensioni europee. L'Italia è parte dell'Unione Europea; è immediatamente contigua all'Europa centrale ed orientale; è un paese mediterraneo.

> "... E' ovvio che non è pensabile un allargamento "tout court" dell'Alleanza ai Paesi del sud-est europeo, pena un pericoloso indebolimento della coesione organizzativa e decisionale dell'organizzazione politico-militare..."

Queste tre dimensioni non sono tra loro alternative o concorrenziali, bensì complementari. Nel passato si pensava che se si fosse dedicata al Mediterraneo non avrebbe potuto guardare all'Est; se avesse scelto l'integrazione nell'Europa, si sarebbe allontanata dal Sud. Sono schemi vecchi, che non corrispondono al mondo globale di oggi. Le tre dimensioni europee, invece, sono interdipendenti e complementari - come ho detto - e come tali la politica estera italiana le deve perseguire. Tre direttrici, poi, apparentemente divergenti che consentono di sostenere una quarta dimensione, forse ambiziosa, che rappresenta una "politica estera globale": nell'epoca della "globalizzazione" gli interessi italiani e la salvaguardia dei principi fondamentali accettati e condivisi dalla nostra Nazione debbono essere perseguiti con forte impegno in ogni parte del mondo, anche nei continenti più lontani, ovunque in sostanza il "sistema Italia" sia chiamato a cogliere opportunità di giusta crescita socio-economica ed anche a sfidare rischi per la pace e la sicurezza internazionale.

In ogni caso la proiezione ad est ha una valenza strategica particolare.

Per l'Italia i Balcani rappresentano un'area chiave: ciò traspare con evidenza dallo sforzo veramente notevole, data la contemporanea presenza militare in tre teatri operativi: Bosnia-Erzegovina, Albania e Kosovo.

Il ripetersi di importanti missioni all'estero costituisce un motivo di trasformazione molto più rapido ed incisivo di tanti riordini operativi. Proprio l'operazione in Kosovo, con il suo massiccio invio di uomini, le contemporanee missioni in Bosnia ed Albania, hanno confermato la necessità di Forze Armate in grado di difendere gli interessi dell'Europa e del Paese, oltre che concorrere alle operazioni umanitarie. Il fatto che all'Italia sia stato affidato il comando di una delle cinque aree di responsabilità in cui è stato diviso il Kosovo mette in risalto la reale considerazione internazionale che le nostre Forze Armate ed in particolare l'Esercito hanno acquisito in questi anni in campo internazionale.

Nei Balcani, infatti, siamo attualmente presenti con più di 9.000 uomini della Forza Armata che operano nelle missioni a guida NATO di SFOR in Bosnia e di KFOR in Kosovo con appendici in Macedonia ed Albania, unitamente a circa 600 carabinieri operanti nelle Multinational Specialized Units (MSU).

Si tratta di una presenza rilevante che ha raggiunto un tetto di circa 11.000 uomini nel momento di massimo impegno complessivo durante la scorsa estate.

Peraltro, la strategia italiana per i Balcani prevede non solo l'intervento diretto nelle aree di crisi, ma anche altre iniziative politico-militari che sostanziano una presenza di rapporti determinante per l'equilibrio e lo sviluppo della regione e che richiederanno sempre maggiore impegno del personale dedicato.

Mi riferisco evidentemente alla Brigata multinazionale terrestre italo-sloveno-ungherese (MLF), alla quale abbiamo dato vita di recente, con la prospettiva di un ampliamento nel tempo alla Romania ed all'Austria; un'attiva partecipazione alla costituenda Forza di Pace Multinazionale per l'Europa del Sud-Est (MPFSEE) con contributi di Grecia, Turchia, Romania, Bulgaria, Albania e Macedonia, il cui protocollo aggiuntivo al trattato di costituzione è stato firmato dai Ministri per la Difesa dei 7 Paesi ad Atene il 12 gennaio scorso.

> **"... Non va infine sottovalutato il programma di assistenza tecnico-militare a favore dell'Albania per la riorganizzazione delle proprie Forze Armate e più in generale di tutto il comparto Difesa e Sicurezza dello Stato..."**

Non va infine sottovalutato il programma di assistenza tecnico-militare a favore dell'Albania per la riorganizzazione delle proprie Forze Armate e più in generale di tutto il comparto Difesa e Sicurezza dello Stato, varato nel maggio del 1997 con una missione interforze in area tuttora in corso.

Da parte delle Forze Armate, e dell'Esercito in particolare, esiste comunque la massima disponibilità ed impegno a supportare gli sforzi politico-diplomatici del Paese in tale direzione, così come le nostre truppe ed i nostri Comandi, perfettamente integrati nelle strutture multinazionali di SFOR e di KFOR stanno da tempo dimostrando, ricevendo l'apprezzamento per la professionalità dimostrata, non solo da parte dei Comandanti alleati, ma

anche dalla popolazione e dalle autorità civili locali.

In sostanza, non si può disconoscere che negli ultimi anni si è assistito ad una rivalutazione dello strumento militare quale espressione concreta della volontà dello Stato di essere partecipe all'edificazione di un progetto europeo di sicurezza e difesa.

Alla luce del nuovo contesto politico-strategico, ed in particolare nel triennio 1997÷1999, l'obiettivo principale dell'Esercito è stato quello di trasformarsi da strumento militare tradizionale, statico, organizzato ed addestrato per la difesa contro una minaccia predeterminata e diretta ai confini nazionali, in un sistema dinamico che abbia una struttura ordinativa flessibile, in grado di assolvere le missioni più diversificate e complesse dei moderni scenari operativi. Nel mondo post-bipolare, infatti, anche l'Esercito Italiano è destinato a svolgere un ruolo da protagonista attivo, a sostegno diretto della politica di sicurezza nazionale e internazionale per il controllo preventivo e remoto della conflittualità, nell'ambito delle organizzazioni e delle alleanze di cui il Paese fa parte. E questo in teatri operativi posti quasi esclusivamente al di fuori del territorio nazionale e in contesti di impiego nuovi, normalmente interforze e multinazionali, in cui le vigenti alleanze costituiscono la struttura di base, su cui realizzare geometrie politico-militari dimensionalmente variabili in funzione degli scopi e dei contributi con cui singoli stati intendono essere presenti nei diversi teatri operativi.

In tale prospettiva l'Esercito, espressione di uno Stato situato al centro - come abbiamo sinteticamente avuto modo di vedere - della grande area di instabilità balcanico-mediterranea, di più immediato interesse per l'Europa, solo nel lungo termine può restare un produttore di forze addestrate per la dissuasione. Tende a diventare invece, sul fronte del controllo multinazionale della conflittualità, uno strumento in grado di esprimere con breve preavviso capacità operative reali, commisurate ad un ruolo dell'Italia maggiormente partecipe delle decisioni nel consesso internazionale. Tale ruolo, in campo militare, può discendere soltanto da contributi di idee e di forze: forze credibili per quantità, ma soprattutto per qualità, integrate in ambito interforze ed integrabili in complessi di forze multinazionali e quindi in grado di confrontarsi a pieno titolo con i maggiori Paesi Alleati.

La Forza Armata va acquisendo crescente flessibilità, duttilità e capacità di proiezione nell'utilizzo dello strumento militare, quale fattore di cooperazione nelle relazioni internazionali e di sicurezza.

In particolare, per l'Italia è indispensabile poter fornire un apporto qualificato alle alleanze di cui facciamo parte (la NATO, la UE/UEO), concorrendo attivamente, sia sul piano politico che militare, ai loro processi di adattamento, interno ed esterno.

Ed in tale quadro l'adesione convinta alla recente Defence Capabilities Initiative (DCI) della NATO, tendente a colmare il gap tecnologico-operativo tra le Forze Armate statunitensi e quelle dei Paesi europei costituisce un concreto segnale sulla volontà dell'Italia di conseguire standard organizzativi e tecnologici tali da garantire una presenza adeguata alla sua rilevanza internazionale nel consesso europeo.

> "... La Forza Armata va acquisendo crescente flessibilità, duttilità e capacità di proiezione nell'utilizzo dello strumento militare, quale fattore di cooperazione nelle relazioni internazionali e di sicurezza..."

Quindi l'Italia ha necessità di disporre di uno strumento militare "a braccio lungo" ovvero altamente mobile, bilanciato nelle sue componenti, fortemente integrato sia nelle potenzialità e modalità d'impiego che nella struttura di comando, spiccatamente tecnologico, con marcate capacità di proiezione verso le aree

di primario interesse strategico, quindi dotato di mobilità tattica e strategica, di sostenibilità logistica e di dominio dello spazio informativo ed informatico.

Esigenze, queste, conseguibili anche e soprattutto attraverso la capacità di operare in modo congiunto con i nostri alleati europei e transatlantici, tenendo presente l'impossibilità di prevedere a priori la "densità" della forza che sarà necessario proiettare (che non potrà comunque essere superiore alle risorse disponibili) nell'area di primario interesse strategico.

Tale strumento, oltre alla proiezione di forze per la prevenzione o gestione dei conflitti, deve essere anche in grado di garantire la "presenza", pur se con minor "densità", in più ampi teatri di interesse, a sostegno della politica estera ed economica-commerciale, anche al di fuori delle aree di gravitazione geostrategica, verso quelle aree in sostanza di interesse geoeconomico.

Concludendo, le nostre frontiere del Nord-Est sono contigue ad una zona di recente e violenta conflittualità in cui si sono consumate tragedie e sofferenze umane di prima grandezza.

Pur alla luce del processo di stabilizzazione regionale, avviatosi con gli Accordi di Dayton, è facile prevedere come l'assetto definitivo dell'area si mantenga ancora incerto e lasci di fatto intravedere un quadro di perdurante instabilità e incertezza che richiederà lunghi tempi per essere stemperato e risolto.

Ad Est l'Adriatico, che sino a poco tempo fa era un bacino agevolmente controllabile e rappresentava una via di comunicazione fra l'Italia ed i Balcani, oggi è una frontiera insicura, il cui controllo implica e soprattutto richiama un progressivo impegno anche di altri Paesi esterni all'area.

Nella frantumazione della Ex-Iugoslavia, abbiamo tratteggiato la presenza di interessi di natura etnica e religiosa, e segnatamente gli schieramenti musulmani (Bosnia), ortodossi (Serbia e Kraijna) e cattolici (Croazia), potenzialmente in grado di collegare questo conflitto agli ulteriori fattori ed aree di crisi presenti in questa Area di primario interesse stra-

tegico. Ed in tale quadro non va dimenticato e sottovalutato il potenziale collegamento con le spinte alla diffusione dell'estremismo islamico e le instabilità presenti nell'area caucasica.

In tale contesto, l'Italia ha l'esigenza di:

- assicurare la stabilità e la sicurezza delle frontiere e delle aree ad Est e Nord-Est, in particolare intensificando i rapporti di amicizia e cooperazione economica e di sicurezza con la Slovenia;
- conseguire garanzie per le minoranze italiane nell'area;
- salvaguardare la libertà e la sicurezza delle comunicazioni e degli scambi nel bacino Adriatico;
- propiziare la stabilizzazione regionale nella Ex-Jugoslavia, preservando legami con tutte le parti in causa, poiché ognuna di esse può contribuire a facilitare, ovvero contrastare, la stabilità dell'area adriatica e di quella balcanica;
- operare per ripristinare un quadro di relazioni amichevoli con tutti gli attori incidenti direttamente sull'area balcanica perseguendo la stabilità, quale premessa e fondamento per lo sviluppo delle relazioni economiche e politiche con i Paesi della regione;
- favorire l'evoluzione democratica ed il reinserimento nelle Organizzazioni europee di quei Paesi dell'Ex-Jugoslavia oggi ancora ai margini della comunità internazionale;
- adoperarsi per la stabilizzazione democratica e lo sviluppo economico dei Paesi potenzialmente più fragili e a rischio nei Balcani, quali l'Albania con il problema del Kosovo, la FYROM, con il problema della convivenza greco-macedone, la Bulgaria.

> **"... La funzione delle Forze Armate trascende quindi lo stretto ambito militare per assurgere anche a misura dello status del Paese nel contesto internazionale."**

Al fine di raggiungere questi obiettivi, è non solo necessario ma indispensabile l'utilizzo della politica militare.

La valenza dello strumento militare non si esplica solo nello specifico settore della politica estera, di sicurezza e difesa, ma costituisce anche uno degli strumenti, non certo secondario, attraverso il quale si esercita l'influenza e il peso complessivo del Paese nei rapporti internazionali: una sorta di misura attiva, che deve essere razionalmente sostenuta ed alimentata nelle sue esigenze.

La funzione delle Forze Armate trascende quindi lo stretto ambito militare per assurgere anche a misura dello status del Paese nel contesto internazionale.

STILGRAFICA srl - 00159 Roma
Via Ignazio Pettinengo, 31/33 - Tel. 06 43588200